



Estudios de casos de países **América Latina**

APOYO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL DESARROLLO DE LOS AGRONEGOCIOS INCLUYENTES

Análisis del modelo institucional de Honduras





**APOYO DEL SECTOR PÚBLICO
PARA EL DESARROLLO
DE LOS AGRONEGOCIOS INCLUYENTES**

**Análisis del modelo
institucional de Honduras**

Juan Miguel Pérez

Editado por Eva Gálvez-Nogales,
Pilar Santacoloma y Hernando Riveros

CITACIÓN RECOMENDADA

FAO e IICA. 2013. *Apoyo del sector público para el desarrollo de los agronegocios incluyentes – Análisis del modelo institucional de Honduras.* Estudios de casos de países – América Latina. Roma.

Fotografía de la portada: ©FAO/Ivo Balderi

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), ni del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO ni el IICA los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO o del IICA.

E-ISBN 978-92-5-308575-0 (PDF)

© FAO y IICA 2014

La FAO y el IICA fomentan el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO y al IICA como las fuentes y titulares de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO o el IICA aprueban los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios. Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org

Índice

Prefacio	v
Siglas	vi
Agradecimientos	viii
Resumen ejecutivo	ix
CAPÍTULO 1	
Introducción	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Objetivo del estudio	1
1.3 Metodología	1
1.4 Organización del informe	2
CAPÍTULO 2	
Perfil institucional	3
2.1 Factores que motivaron la creación de la Unidad de Agronegocios	4
2.2 Perfil de la Unidad de Agronegocios	5
2.3 El entorno institucional	7
2.4 Capacidad institucional	8
2.5 Vínculos intra e interinstitucionales	9
CAPÍTULO 3	
Modelo organizacional	11
3.1 Servicios	11
3.2 Clientes	12
3.3 Instrumentos	12
3.4 Capacidades	12
3.5 Desempeño	13
3.6 Ventaja comparativa	14
CAPÍTULO 4	
Buenas prácticas institucionales y necesidad de desarrollo de capacidades	17
4.1 Estrategias e instrumentos exitosos	17
4.2 Buenas prácticas institucionales	17
4.3 Factores facilitadores o limitantes	18
4.4 Áreas prioritarias para la creación y fortalecimiento de capacidades	19
4.5 Posible ruta de desarrollo de la unidad de agronegocios	19
4.6 Áreas potenciales para el apoyo del IICA y la FAO	21
BIBLIOGRAFÍA	23
ANEXOS	
A. Diagrama de la metodología empleada en el desarrollo del presente estudio	25
B. Lista de informantes clave entrevistados	27

FIGURAS

1. Organigrama de las principales instancias de la Secretaría de Agricultura y Ganadería	3
2. Organigrama teórico de la Unidad de Agronegocios	4
3. Propuesta de posible ruta de desarrollo de la unidad de agronegocios	20

CUADROS

1. Servicios que proporciona la Unidad de Agronegocios por nivel de prioridad	11
2. Clientes, servicios demandados y capacidad de respuesta de la Unidad de Agronegocios	12
3. Capacidades vigentes de la Unidad de Agronegocios en función del personal asignado y la importancia relativa	13
4. Análisis FODA de la Unidad de Agronegocios de la SAG	14
5. Proveedores de servicios para el desarrollo de los agronegocios	15

Prefacio

La estructura del sistema agroalimentario global está cambiando rápidamente en respuesta a la modernización de la agricultura (globalización, coordinación y concentración) y a los cambios en los patrones de consumo en pos de alimentos de calidad, inocuos, convenientes y producidos de manera social y ambientalmente responsable. Este nuevo escenario convive con formas más tradicionales de agricultura familiar y de subsistencia.

Dichos cambios han aumentado la presión sobre los Ministerios de Agricultura (MAG) en los países en desarrollo para que promuevan el desarrollo incluyente de los agronegocios y la agroindustria. Pero ¿hasta qué punto los MAG están siendo habilitados y equipados para hacerlo? En teoría, estos ministerios han visto como su mandato y funciones se han ampliado de una dimensión estrictamente productiva a un enfoque holístico, de la granja a la mesa. Esto debería reflejarse en un mayor rango de bienes y servicios públicos ofrecidos de forma que incluyan cuestiones de manejo poscosecha, comercialización y financiamiento. Los MAG también se enfrentan con el desafío de incorporar enfoques relativamente nuevos, como el diseño e implementación de programas de agrocadenas, la agricultura sostenible, el uso de la agricultura por contrato, las alianzas público-privadas y los programas agroindustriales con enfoque territorial (por ejemplo, agrocorredores y clústeres agroalimentarios).

La FAO ha analizado los modelos organizativos utilizados por los MAG para apoyar el desarrollo incluyente de los agronegocios y las agroindustrias. Esta investigación ha abarcado una encuesta realizada en 71 países y estudios de caso en 21 países de África, Asia y América Latina. Esta investigación indica que muchos MAG han establecido una Unidad de Agronegocios con funciones técnicas, políticas y/o de coordinación en materia de desarrollo agroindustrial. Alternativamente, algunos MAG se han decantado por establecer un grupo de unidades con mandatos complementarios.

El estudio también ha analizado el nivel de preparación de estas Unidades de Agronegocio y de su personal para aplicar métodos y herramientas tradicionales y no tradicionales para promover el desarrollo de los agronegocios y de la agroindustria. Como parte de esta evaluación, se han examinado la dotación de personal, la estructura organizativa, la asignación de presupuesto y la variedad y calidad de los bienes y servicios prestados por estas Unidades.

FAO está publicando esta serie de estudios de casos de países con el fin de ampliar el conocimiento sobre buenas prácticas para el establecimiento y funcionamiento de Unidades de Agronegocios. En estos estudios se cotejan también modelos organizativos alternativos aplicados por los países para hacer frente a los cambios del sistema agroalimentario, incluyendo mecanismos para establecer vínculos con otros ministerios (por ejemplo, los de industria y comercio) y organizaciones privadas. La serie también ofrece una oportunidad para crear conciencia sobre la necesidad de un compromiso público más fuerte con el desarrollo de agroindustrias y agronegocios responsables. Dicho compromiso se debe reflejar en una asignación más generosa de recursos humanos y financieros para empoderar a las Unidades de Agronegocios y estructuras similares en los MAG. Así mismo, reorientar las funciones básicas de estas Unidades y/o seleccionar agrocadenas específicas podría contribuir a encontrar un equilibrio adecuado entre el mandato de apoyo a los agronegocios y la asignación de recursos existentes, al tiempo que se maximiza la consecución de objetivos sociales (por ejemplo, la inclusión y trabajo creación).

Siglas

ACCESO	Proyecto agrícola financiado por la USAID y ejecutado por Fintrac Inc.
APP	Alianzas público-privadas
BPM	Buenas prácticas de manufactura
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CIA	Comisión Interinstitucional de Agronegocios
CNBS	Comisión Nacional de Bancos y Seguros
CNPA	Centro Nacional de Promoción de Agronegocios
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
COMRURAL	Proyecto de competitividad rural
CPNA	Centro de Promoción de Negocios Agrícolas
CREON	Centro Regional de Enlaces y Oportunidades de Negocio
DICTA	Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria
DIFOMIPYME-SSE	Dirección General de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y del Sector Social de la Economía
ECADERT	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial
EMPRENDESUR	Proyecto de desarrollo rural sostenible para la región Sur
ESPA	Estrategia del Sector Público Agroalimentario
FHIA	Fundación Hondureña de Investigación Agrícola
FIDE	Fundación para la Inversión y Desarrollo de las Exportaciones
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
FPX	Federación de Agroexportadores de Honduras
FUNDER	Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFOAGRO	Unidad de información agroalimentaria
ONG	Organización no gubernamental
PACA	Política Agrícola Centroamericana
PESA	Política de Estado para el Sector Agropecuario de Honduras
PIB	Producto interno bruto
PIPSA	Plan de Inversión de País para el Sector Agroalimentario
POA	Plan Operativo Anual
PROMECOM	Proyecto Mejorando la Competitividad de la Economía Rural en Yoro
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano Sostenible
PRONAGRO	Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario
PYME	Pequeña y mediana empresa
PYMERURAL	Programa para el desarrollo competitivo de la micro, pequeña y mediana empresa rural
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México
SEDUCA	Servicio de Educación Agrícola, Capacitación y Desarrollo Agroempresarial
SEINFRA	Servicio Nacional de Infraestructura Rural y Riego
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria
SIC	Secretaría de Industria y Comercio

SIMPAH	Sistema de Información de Mercados de Productos Agrícolas de Honduras
UA	Unidad de Agronegocios
UCAI	Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USAID-RED	Proyecto de diversificación económica rural de USAID
USD	Dólares estadounidenses

Agradecimientos

El autor del presente documento es Juan Miguel Pérez. Eva Gálvez Nogales, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y Hernando Riveros Serrato, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), han ejercido como editores. Se agradecen los comentarios sobre el borrador del estudio de Dominique Villeda, funcionaria del IICA, y de Pilar Santacoloma, funcionaria de la FAO.

La preparación del presente estudio fue posible gracias a la información proporcionada por todos los informantes clave durante las entrevistas y taller de validación (véase la lista de informantes clave en los anexos). Especial mención merece el jefe de la Unidad de Agronegocios de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Javier Barahona, quien en todo momento colaboró y ofreció información valiosa para facilitar el desarrollo del estudio y enriquecer el análisis. Igualmente se reconocen el apoyo y la disposición de las autoridades de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, que colaboraron con espacio y tiempo propio, y de sus funcionarios, lo cual permitió la realización del estudio en tiempo y forma.

Finalmente, se desea agradecer a Blanca Azcárraga por la edición, a Monica Umena por el diseño gráfico, a Larissa D'Aquilio por la coordinación de la producción y a Francesca Cabré-Aguilar por la corrección del texto.

Resumen ejecutivo

En los últimos años, la economía mundial ha hecho frente a grandes desafíos con efectos diferenciados para cada región y país de acuerdo con sus capacidades de reacción o respuesta. El crecimiento del producto interno bruto (PIB) en general se ha visto afectado por la reducción en las inversiones y los flujos del comercio internacional como resultado de los desequilibrios financieros. El sector agroalimentario ha sido uno de los más aquejados dentro de las economías de los países centroamericanos. Las fluctuaciones en los precios provocadas por el incremento del precio del petróleo, la incertidumbre, la especulación y la reducción de la demanda afectan a toda la cadena de producción, transformación y comercialización, con consecuencias no solo económicas, sino también sociales y alimentarias.

En este contexto, los empresarios agropecuarios (productores, agroindustriales, exportadores, etc.), las comunidades, países y regiones deben fortalecer sus capacidades para mejorar los sistemas internos de producción, transformación y distribución de productos agropecuarios, así como su competitividad internacional para sacar provecho de las ventanas de mercado actuales y futuras. En este sentido, la estructura institucional de apoyo a los agronegocios es de suma importancia como medio imprescindible para canalizar información, tecnología, espacios de intercambio y herramientas de competitividad hacia los actores de las agrocadenas.

La Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) de Honduras ha emprendido diversas acciones bajo la forma de políticas, estrategias y planes de inversión que dirigen, regulan y orientan el sector agroalimentario hacia la mejora de su competitividad. Siguiendo esa línea, en 1998 se creó la Unidad de Agronegocios (UA). Esta unidad tiene como pilares de operación los servicios de información, el desarrollo de capacidades agroempresariales, la articulación entre la demanda y la oferta y la coordinación y facilitación de las acciones de los actores institucionales que apoyan los agronegocios.

A pesar de que la UA funciona desde hace más de una década, sus capacidades se han visto mermadas por diferentes factores como la ausencia de una base legal que le permita estabilidad y presupuesto propio, los cambios en las directrices de cada gobierno, la rotación de personal y el reducido nivel de proactividad y coordinación con instancias internas y externas. Actualmente, la UA funciona con nueve empleados (un jefe de unidad, seis técnicos y dos personas de apoyo) y su presupuesto oscila entre los 80 000 y los 170 000 USD al año. Dada esta reducida dotación de recursos, su capacidad es básica y limitada, y su desempeño hasta la fecha es totalmente mejorable. Adicionalmente, existe toda una serie de instituciones que proveen con mayor eficiencia servicios similares a los ofrecidos por la UA. No obstante, lejos de ser competencia, estas instituciones deberían ser consideradas como socios estratégicos para el desarrollo de los agronegocios.

Para coordinar todas las instancias de apoyo dentro y fuera de la SAG, se está gestionando la creación de la Comisión Interinstitucional de Agronegocios (CIA). Esta se encargará de promover el diseño e implementación participativos de políticas públicas incluyentes y equitativas para el desarrollo de los agronegocios, apoyando al sector privado agropecuario de manera coordinada, complementaria, sinérgica y efectiva en la gestión de información sobre oportunidades de negocios agropecuarios actuales y potenciales; se supone que la UA ejercería un papel de coordinador de la CIA. Sin embargo, antes de llegar al establecimiento de esta comisión o paralelamente al mismo, es necesario crear las condiciones que permitan que la UA pueda llevar a cabo las tareas de coordinación y facilitación de las decisiones que sean tomadas en el seno de la Comisión.

La revisión de las buenas prácticas institucionales de la UA muestra que existe un camino por recorrer muy amplio en cuanto a la elaboración de estrategias e instrumentos orientadores y facilitadores. Se han podido identificar como buenas prácticas la interacción constante con los secretarios de las cadenas de valor y la calidad en las actividades de formulación y gestión de propuestas de proyectos. Por el contrario, no se identifican buenas prácticas directamente relacionadas con los servicios que presta; no existen instrumentos, manuales, guías, normas o protocolos que orienten y estandaricen los servicios; no hay un registro de clientes que muestre las demandas y facilite el seguimiento; la capacidad de los empleados no

es necesariamente la requerida para hacer operativa la Unidad; no existe evaluación del desempeño y, en general, el nivel de liderazgo e incidencia interno y externo es bajo.

Con este panorama, es necesario, en primer lugar, concretizar definitivamente el estatus legal de la UA, las condiciones presupuestarias bajo las cuales operará y los instrumentos básicos de operación y de evaluación del desempeño. La ruta potencial para el desarrollo de la Unidad que se recomienda en el presente estudio plantea una interacción cercana de la UA con el Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario (PRONAGRO) y la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales (UCAI) bajo una sola subsecretaría y la coordinación constante con dependencias internas de la SAG y actores externos para facilitar acciones integradas y coordinadas, así como el incremento de la eficiencia y un mejor desempeño en el desarrollo de los agronegocios. Esta ruta es totalmente compatible con la iniciativa de la CIA y facilitará la implementación de las decisiones y directrices que sean tomadas por la Comisión.

La colaboración de la FAO y del IICA se considera fundamental para el mejoramiento de las capacidades de la UA a través de: a) apoyo técnico para el establecimiento de las bases legales y presupuestarias que le permitan a la UA cierta independencia; b) asesoría y acompañamiento en el establecimiento, la coordinación y la facilitación del accionar de la CIA; c) información y fortalecimiento de las capacidades de la UA sobre temáticas clave del desarrollo incluyente de los agronegocios; d) facilitación de interacción con entes homólogos de otros países; e) apoyo técnico para formular estrategias e instrumentos que faciliten la prestación de servicios por parte de la UA.

Capítulo 1

Introducción

1.1 ANTECEDENTES

Los agronegocios y la agroindustria¹ desempeñan un papel esencial como elemento dinamizador de las agrocadenas, la agricultura familiar y el sector agrícola en general. Como reacción a este contexto, un número creciente de gobiernos ha introducido reformas en sus políticas, reajustado sus prioridades programáticas e incrementado las inversiones destinadas a acelerar el ritmo de desarrollo de los agronegocios y la agroindustria y a hacerlos más incluyentes (COAG, 2007).

Desde 2007, la División de Infraestructura Rural y Agroindustrias (AGS) de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha venido analizando las principales tendencias en el sector agroindustrial y de los agronegocios y ha apoyado a los Estados Miembros en sus esfuerzos por desarrollar dicho sector. En este contexto, AGS llevó a cabo entre 2008 y 2010 una serie de iniciativas sobre este tema en África, América Latina y Asia, con especial atención al establecimiento de alianzas público-privadas (APP) para el desarrollo de los agronegocios y el apoyo a pequeñas y medianas empresas (PYME) agroindustriales.

En 2011, estas iniciativas se completaron con un estudio global sobre las estructuras institucionales dentro de los ministerios de agricultura que tienen el mandato de apoyar el desarrollo incluyente de los agronegocios. Dichas estructuras pueden adoptar la forma de divisiones o unidades de agronegocios, mecanismos de coordinación intra e interministerial o iniciativas programáticas a largo plazo. Para ello, se realizó en primer lugar una

encuesta en 70 países de todo el mundo que identificaron las unidades de agronegocios existentes en los ministerios de agricultura, así como los comités de coordinación y otros instrumentos organizacionales estables con un mandato de apoyo a los agronegocios. Posteriormente se procedió a hacer estudios de casos detallados en 21 países.

En América Latina, esta iniciativa se llevó a cabo en colaboración con el Instituto de Cooperación para la Agricultura (IICA). El IICA realizó la encuesta antes mencionada en 25 países de la región y después analizó la experiencia de nueve de ellos sobre el apoyo institucional al desarrollo incluyente de los agronegocios. Uno de estos países fue Honduras, que estableció una Unidad de Agronegocios (UA) en la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) en 1998.

1.2 OBJETIVO DEL ESTUDIO

El objetivo del presente estudio es documentar el caso de Honduras y su experiencia en relación con el establecimiento de la UA de la SAG.

El estudio tiene tres grandes componentes: en el primero se busca caracterizar el perfil institucional de la instancia meta; en el segundo se describe el modelo organizacional que se utiliza para proporcionar los servicios agroempresariales y el alcance de esos servicios en función de una lista predeterminada; en el tercero se identifican buenas prácticas institucionales junto con áreas en las que se considera importante la creación de capacidades.

1.3 METODOLOGÍA

El estudio fue realizado en tres fases, según se describe en el Anexo A.

La primera consistió en recopilar y revisar información secundaria, así como realizar entrevistas a 19 informantes clave (véase el Anexo B) incluyendo funcionarios de la UA, funcionarios de otras dependencias y autoridades de la SAG, socios para el desarrollo de los agronegocios, funcionarios de otras instituciones del Gobierno y clientes.

En la segunda fase se analizó la información proporcionada por los informantes clave para pre-

¹ Los agronegocios abarcan a los proveedores de insumos, los procesadores agrícolas, los comerciantes, los exportadores y los minoristas. La agroindustria es también un concepto amplio que se refiere al establecimiento de empresas y cadenas de suministro para el desarrollo, transformación y distribución de productos e insumos específicos en el sector agrícola. A los efectos de esta iniciativa, ambos términos se refieren a la comercialización y al valor agregado en el sector agrícola, con especial hincapié en las empresas de preproducción y postproducción y en la creación de vínculos entre las empresas.

parar el primer borrador de estudio describiendo el perfil institucional, el modelo organizativo, las buenas prácticas institucionales y las necesidades para el desarrollo de capacidades.

Finalmente, se realizó un taller de validación en el que participaron los informantes clave entrevistados para confirmar o retroalimentar los hallazgos encontrados a través de las entrevistas.

1.4 ORGANIZACIÓN DEL INFORME

El informe se ha organizado en cuatro capítulos.

El primero brinda una introducción general de los antecedentes, objetivos y metodología del estudio, como preámbulo a los siguientes capítulos que describen los temas y hallazgos específicos.

El segundo capítulo muestra el perfil institucional de la UA, iniciando con un breve resumen sobre la estructura de la SAG. En este se dan a conocer los factores que motivaron la creación de la UA con una breve reseña del proceso de creación y desarrollo. Seguidamente se describe el perfil de

la Unidad, el entorno institucional, las capacidades en cuanto a recursos financieros, recursos humanos, liderazgo estratégico y gobernanza, así como los vínculos entre las instituciones.

El modelo organizacional se aborda en el tercer capítulo, que describe los servicios, clientes, instrumentos, capacidades específicas en función de los recursos, el desempeño y la ventaja comparativa de la Unidad en relación a otros actores que también brindan servicios para el desarrollo de los agronegocios.

Finalmente, el cuarto capítulo analiza las buenas prácticas institucionales y las necesidades de desarrollo de capacidades, centrándose en las estrategias e instrumentos exitosos, las acciones o mecanismos propios de la UA, los factores facilitadores y limitantes en el accionar de la UA, las áreas prioritarias para la creación y el fortalecimiento de capacidades, la posible ruta de desarrollo de la Unidad y las áreas potenciales para el apoyo de la FAO y el IICA.

Capítulo 2

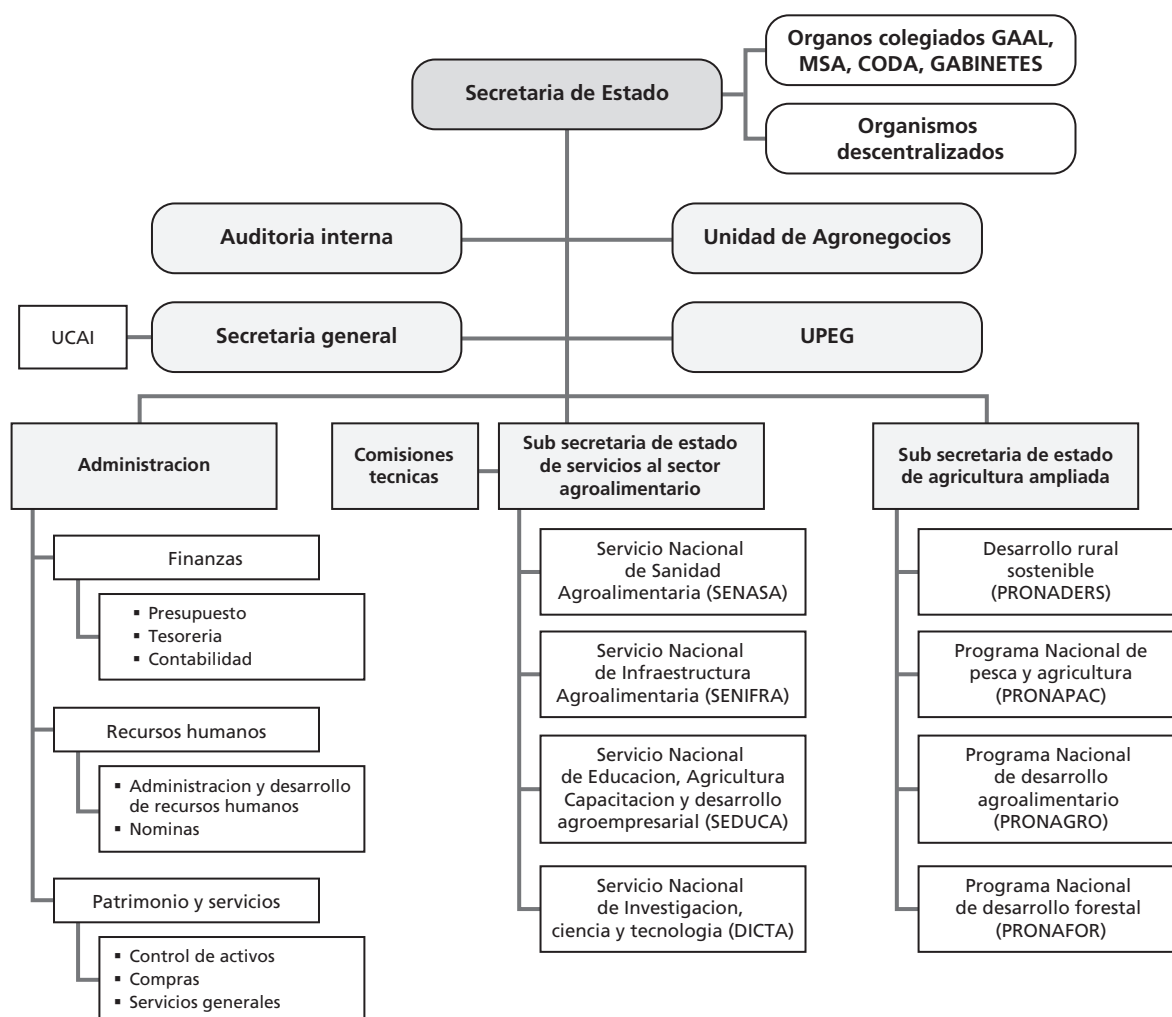
Perfil institucional

La Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) es la institución líder del sector agroalimentario hondureño. Por ley, es la institución encargada de formular, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas relacionados con: a) la producción, conservación y comercialización de alimentos;

b) la modernización de la agricultura, ganadería, pesca, acuicultura, avicultura, apicultura, sanidad animal y vegetal; c) la generación y transferencia de tecnología agropecuaria, riego y drenaje en actividades agropecuarias; d) la distribución y venta de los insumos agrícolas que adquiera el Estado;

FIGURA 1

Organigrama de las principales instancias de la Secretaría de Agricultura y Ganadería²



Fuente: página web de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (disponible en: <http://www.sag.gob.hn>).

² La UA y la UCAI no aparecían en el organigrama por lo que fueron agregados para una mejor ilustración.

e) la definición de las reglas a que estarán sujetos esos insumos agrícolas; f) la coordinación de las acciones relacionadas con la silvicultura; g) la dirección superior de los servicios de agrometeorología y de promoción de crédito agrícola.

Si bien no se aprecia claramente en el organigrama adjunto (véase la Figura 1), la SAG abarca más de 300 dependencias organizativas y técnicas, algunas centralizadas y otras descentralizadas. En general, es una estructura desbalanceada ya que los aspectos de administración y gestión burocrática tienen mucho más peso presupuestario, de recursos humanos y de unidades organizativas que los técnicos. Del total de dependencias de la SAG, existen 82 dependencias técnicas y 222 de conducción y administración. Es decir, existe una mayor asignación de recursos para aspectos de conducción y administración que para el trabajo técnico.

La UA funciona como una dependencia directa del Despacho Ministerial y se encarga de orientar el fortalecimiento de la competitividad de los pequeños y medianos agroempresarios del país.

Su organización interna se ilustra en la Figura 2, en la que se ha intentado reflejar la estructura organizativa bajo la cual funciona la Unidad en la práctica al no existir ningún documento legal que regule su constitución u operación.

La jefatura de la Unidad depende directamente del Secretario de Estado, de quien la UA ha recibido apoyo para mejorar sus capacidades y convertirse en una dependencia con las competencias adecuadas para desempeñar su papel.

La Unidad tiene tres secciones: Servicio de Información de Mercados, Desarrollo Agroempresarial y Gestión de Negocios, que son básicamente

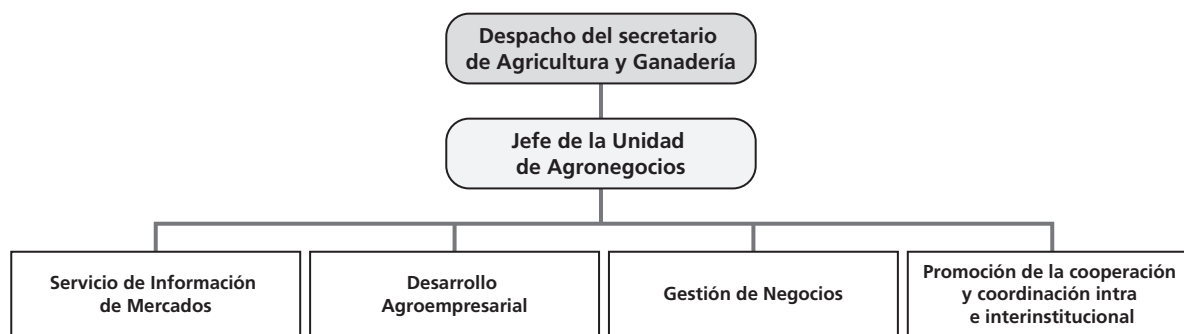
los servicios que la UA está actualmente ofreciendo de alguna manera a sus clientes. La cuarta sección es una nueva iniciativa que pretende promover un accionar integrado y coordinado para fomentar el desarrollo incluyente de los agronegocios. En esta última sección se incluye la CIA, instancia en proceso de establecimiento que permitirá coordinar el accionar de la SAG y otros ministerios con mandato de apoyo a los agronegocios.

La Unidad funciona a nivel central en Tegucigalpa sin personal asignado en las oficinas regionales de la SAG. Esto hace que la UA funcione como una estructura de apoyo para el sector agropecuario a nivel central que de alguna manera dirige, promociona, facilita y regula el desarrollo del sector agroalimentario. Sin embargo, la canalización de ese apoyo a las comunidades donde se llevan a cabo las actividades productivas, de transformación y donde se presentan los mayores desafíos para la negociación y comercialización sigue siendo mejorable.

2.1 FACTORES QUE MOTIVARON LA CREACIÓN DE LA UNIDAD DE AGRONEGOCIOS

A pesar de las condiciones favorables de Honduras para el desarrollo sostenible e incluyente de los agronegocios, la mayoría de esfuerzos sectoriales hasta finales de los años 1990 tenían un enfoque meramente productivo. Muy pocas actividades tocaban los aspectos de transformación, comercialización y fomento de una cultura de agronegocios. La globalización del sector agropecuario planteó el desafío de innovar y modernizar las unidades de producción para que se convirtiesen

FIGURA 2
Organigrama teórico de la Unidad de Agronegocios



Fuente: elaboración propia a partir de información recopilada en la Unidad de Agronegocios.

en unidades competitivas, estratégicamente posicionadas y conectadas con mercados internacionales. Esto implicó el mejoramiento de los procesos de producción, transformación y comercialización de los productos, tomando en cuenta estándares de calidad e inocuidad alimentaria y la minimización de riesgos y costos de transacción.

Un hito en este sentido lo constituyó la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola de 1992³, que dio pie a procesos de modernización de la agricultura. Esa y otras decisiones políticas de la década de 1990 para facilitar la transición de una visión productiva a la articulación empresarial entre todos los actores de la agrocadena fueron, sin duda alguna, de suma importancia. No obstante, lo más significativo es que abocó en la constitución de una unidad organizativa dentro del engranaje de dependencias de la SAG, la Unidad de Agronegocios, que empezó a operar en 1998 como una instancia de gestión empresarial. La UA no fue constituida mediante decreto, por lo que no tiene base legal.

A partir del año 2002 y hasta el año 2004 se le denominó Centro de Promoción de Negocios Agrícolas (CPNA) y su objetivo era desarrollar los agronegocios en Honduras mediante la promoción de las agroexportaciones.

En el año 2005, como resultado de la implementación de la Política de Estado para el Sector Agropecuario (PESA) 2004-2021, pasó a llamarse Centro Nacional de Promoción de Agronegocios (CNPA) y funcionaba como una instancia del Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario (PRONAGRO). Por razones no claras, probablemente relacionadas con las directrices de nuevas autoridades, desde 2006 hasta 2009, la instancia pasa a ser parte de la Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA) bajo la denominación de Unidad de Agronegocios.

A partir del año 2010, la Unidad adquiere su situación actual, manteniéndose en la DICTA como oficina enfocada hacia la gestión empresarial.

En todo este proceso, la instancia ha tenido apoyo de diferentes instancias de la cooperación externa (IICA, USAID-RED, CATIE, Helvetas y SAGARPA México) mostrándose en algunos años como una dependencia fortalecida y con capacidades para responder, a nivel central, a las demandas

de los clientes o beneficiarios de la misma. Sin embargo, los cambios descritos más arriba junto con las características propias del accionar del sector público han afectado, por un lado, su constancia, desarrollo y consolidación y, por otro, han debilitado sus capacidades, lo cual ha requerido la necesidad de realizar esfuerzos de manera práctica y recurrente para facilitar el funcionamiento de la misma. Su capacidad y ámbito de acción se han limitado al nivel central, con muy poca o prácticamente ninguna actividad en el ámbito local.

2.2 PERFIL DE LA UNIDAD DE AGRONEGIOS

Visión y misión

La visión de la SAG es contribuir a que la producción agrícola nacional sea competitiva, sostenible y con capacidad para insertarse en la economía internacional, respondiendo a las necesidades del mercado interno e integrándose en un esquema de desarrollo humano, social y ambiental basado en la autogestión, la participación comunitaria, el enfoque de equidad de género y el manejo sostenible de los recursos naturales. En cuanto a la visión específica de la UA, esta se plantea llegar a ser la unidad líder en la promoción y apoyo al mejoramiento de las condiciones de vida del pequeño y mediano productor a través del suministro de información, fortalecimiento de sus capacidades de transformación y comercialización, así como de gerencia de negocios, considerando aspectos diferentes como la información de mercados, la calidad, el valor agregado y la organización e integración a través de las cadenas agroalimentarias.

En esa misma línea, la misión de la institución se orienta a dinamizar y modernizar el sector agroforestal hondureño para garantizar la seguridad alimentaria y la reducción sostenible de la pobreza rural, a través del incremento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias y sus capacidades para insertarse en los mercados nacional e internacional. La UA contribuye a esta misión mediante la facilitación de la comercialización de la producción agrícola nacional en coordinación con las instituciones gubernamentales, no gubernamentales y actores privados, para que los productores tengan una mejor calidad de vida.

Funciones de la Unidad de Agronegocios

La UA tiene dos funciones principales: la provisión de bienes públicos y la coordinación (tanto con entidades nacionales como con la cooperación internacional).

³ La Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola fue aprobada mediante Decreto Legislativo 31/1992, del 5 de marzo de 1992, y publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 6 de abril de 1992.

Los servicios prestados por la UA según su Plan Operativo Anual (POA) 2012 son los siguientes:

1. Servicio de Información de Mercados. Dicho servicio tiene como propósito suministrar o compartir información de mercados en dos sentidos: hacia los usuarios, clientes o beneficiarios; hacia instancias como el Servicio de Información Agroalimentaria (INFOAGRO) y el Sistema de Mercados de Productos Agrícolas de Honduras (SIMPAH) que procesan y validan información de diferentes fuentes.
2. Desarrollo Agroempresarial. Este servicio se centra en el desarrollo de capacidades en los empresarios agropecuarios de pequeña y mediana escala mediante capacitaciones implementadas en conjunto con el Servicio de Educación Agrícola, Capacitación y Desarrollo Agroempresarial (SEDUCA) de la misma secretaría.
3. Gestión de Negocios. Se orienta a la realización, promoción y coordinación de participación en ferias, ruedas de negocio, misiones comerciales e identificación de mercados para productos específicos.

En términos generales, los primeros dos servicios están siendo implementados hasta cierto punto con limitaciones presupuestarias, logísticas y de recursos humanos, mientras que el tercero muy parcialmente, ya que las restricciones presupuestarias no permiten la realización de actividades de la gestión de negocios.

La UA también cumple la función de promover la cooperación técnico-financiera y la articulación intra e interinstitucional en el tema de agronegocios. Este pilar busca facilitar la coordinación interna en la SAG y externa con actores clave que apoyan el desarrollo de los agronegocios. Igualmente, incluye la formulación y gestión de propuestas de proyectos ante la cooperación internacional. Sin embargo, el avance en la coordinación intra e interinstitucional es mínimo por la poca proactividad para obtener consenso y la falta de interés de algunas instituciones del Gobierno relacionadas con el tema como la Secretaría de Industria y Comercio (SIC) y la Secretaría de Salud.

Objetivos y prioridades actuales de la Unidad de Agronegocios

Los objetivos prioritarios que definen el accionar de la SAG son los siguientes:

1. Desarrollar estrategias y ejecutar acciones para aumentar la competitividad del sector agroalimentario hondureño.

2. Ejecutar acciones destinadas a coordinar la formulación, diseño y evaluación de la política sectorial agrícola y del sector público agroalimentario hondureño.
3. Ejecutar y coordinar las acciones que desde el sector público se dirigen hacia las áreas de producción primaria y la generación de valor agregado en el país.
4. Representar al sector de los agronegocios hondureños en los ámbitos regional e internacional.

La UA tiene como objetivo general incrementar la capacidad del sector agroalimentario para competir en mercados locales, nacionales e internacionales, con más y mejores productos diferenciados y con alto valor agregado, elaborados con eficiencia y responsabilidad ambiental, de manera que generen niveles crecientes de empleo, progreso y bienestar en el medio rural del país. Los objetivos específicos son los siguientes.

1. Gestión y diseminación de información relativa a los agronegocios:
 - a. Formar capacidades para la recopilación y análisis de información en ámbitos nacionales y su integración con sistemas regionales en materia de comercialización, normatividad, sanidad e inocuidad, tecnología y logística.
 - b. Identificar y analizar oportunidades de negocios agroalimentarios mediante la captura y análisis de información, a través de actividades de investigación o sondeos de mercados, ferias, entrevistas, establecimiento de contactos comerciales e intercambios comerciales en los ámbitos local, nacional e internacional.
 - c. Obtener y diseminar información secundaria a partir de bases de datos de comercio, evolución de indicadores económicos, legales y políticos, precios, producción, noticias de mercado que permitan identificar nichos de mercado, ventanas, situación frente a competidores, tendencias de los mercados, preferencias de los consumidores, requerimientos de la demanda en términos de calidad y normativa, nuevas tecnologías, etc.
 - d. Monitorear los factores que facilitan o limitan el desarrollo de los negocios agrícolas y definen su posición competitiva.
2. Fomentar y facilitar el fortalecimiento de los servicios de desarrollo agroempresarial y financieros que promueven el buen manejo

de las empresas y el diseño de estrategias adecuadas para la promoción y acceso a los mercados agrícolas nacionales e internacionales.

3. Promover la cooperación técnico-financiera de otros servicios, programas y entidades, así como la articulación intra e interinstitucional en el tema de agronegocios.

2.3 EL ENTORNO INSTITUCIONAL

Marco de políticas y entorno social

En los últimos años, la economía mundial ha hecho frente a grandes desafíos con efectos diferenciados para cada región y país de acuerdo con sus capacidades de reacción o respuesta. El crecimiento del PIB hondureño se ha visto afectado por la reducción en las inversiones y los flujos del comercio internacional, producto de los desequilibrios financieros. El sector agroalimentario ha sido uno de los más afectados. Las fluctuaciones de los precios de los alimentos provocadas por el incremento en el precio del petróleo, la incertidumbre, y la especulación afectan a toda la cadena de producción, transformación y comercialización, con consecuencias no solo económicas, sino también sociales y alimentarias.

Las políticas de integración regional centroamericanas están intentando paliar estos problemas. Dos de los principales instrumentos de integración son la Política Agrícola Centroamericana (PACA) 2008-2017 y la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT). La primera ha permitido hacer frente, de manera relativamente apropiada, a los retos económicos en el ámbito agropecuario regional provocados por los desequilibrios financieros globales. La segunda establece un marco para fortalecer las economías rurales a partir de sus factores potenciales. Ambos instrumentos pretenden, mediante la integración regional, aprovechar las oportunidades del mercado regional brindando un mayor acceso a los pequeños y medianos empresarios agropecuarios a nuevas oportunidades de mercado mediante el fortalecimiento de la institucionalidad, la competitividad y el capital humano público y privado en el contexto de una apertura comercial y el desarrollo económico de los territorios basado en las cadenas de valor.

La Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022 establecen como objetivos estratégicos y metas lograr una Honduras productiva, generadora de oportunidades y de empleo digno, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental, mejorando la relación entre las exportaciones y el PIB, la competitividad y el desempeño de los sectores produc-

tivos. En la actualidad, los actores de las cadenas de valor agropecuarias se enfrentan a grandes retos para mejorar su nivel de competitividad y capacidad de negociación, con las consecuentes limitaciones para mejorar el desempeño. En la mayoría de los casos, el productor agropecuario produce sin saber dónde venderá su cosecha, no tiene a mano información actualizada sobre las fluctuaciones en los mercados y sus capacidades de gestión empresarial son significativamente limitadas. Por otro lado, existe la necesidad de conocer e implementar innovaciones tecnológicas y cumplir con las regulaciones de calidad e inocuidad.

Estos elementos constituyen la principal motivación para que la SAG, a través de sus direcciones, programas, proyectos y unidades (particularmente la UA), lleve a cabo las acciones plasmadas en políticas, estrategias, planes y programas que tienden a fomentar y facilitar el desarrollo de agronegocios competitivos.

Con el propósito de viabilizar la implementación en Honduras de los principios de la PACA y la ECADERT, y bajo las directrices de la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022, la SAG ha formulado e implementado una serie de políticas, planes y estrategias que incluyen la Política de Estado para el Sector Agropecuario (PESA) 2004-2021, la Estrategia del Sector Público Agroalimentario (ESPA) 2010-2014 y el Plan de Inversión de País para el Sector Agroalimentario (PIPSA) 2011-2014. Estos instrumentos nacionales establecen lineamientos para el desarrollo agroalimentario incluyente y el bienestar social mediante la mejora de la competitividad y la calidad de los productos agropecuarios y la búsqueda del desarrollo de mercados y de negociación comercial a través de la integración vertical de los actores de las cadenas de valor. Por ejemplo, el PIPSA establece como prioridades el incremento de la competitividad agrícola, la expansión del acceso al mercado, el apoyo intersectorial y el entorno facilitador para los agronegocios.

En este contexto, la SAG facilita e implementa varios programas y proyectos sobre agrocadenas y vinculación de pequeños productores con componentes de las mismas como son el PRONAGRO⁴,

⁴ El objetivo primordial del PRONAGRO es fortalecer las condiciones de competitividad de la agricultura en los valles y altiplanos del país, para lo cual los productores se organizan en cadenas y redes agroalimentarias con el propósito de establecer diálogos, acuerdos e iniciativas para intensificar, diversificar y aumentar el valor agregado de la producción agrícola y agroindustrial.

el Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano Sostenible (PRONADERS), el Proyecto de competitividad rural (COMRURAL), el Proyecto Mejorando la Competitividad de la Economía Rural en Yoro (PROMECOM) y el Proyecto de desarrollo rural sostenible para la región Sur (EMPRENDESUR). La UA apoya estas iniciativas a través de la provisión de información de mercados y el fortalecimiento de las capacidades empresariales y de negociación de los actores de las agrocadenas. En el apartado 2.5 de este informe se analiza la relación entre la UA y estos programas y proyectos de la SAG.

Beneficiarios y otros actores importantes en el sector de agronegocios

La UA no tiene un sistema de registro que permita llevar un control y seguimiento de los clientes, sus demandas y los servicios proporcionados. Obviamente, esto limita el monitoreo de las acciones de la Unidad. De acuerdo con las entrevistas realizadas a los informantes clave, la mayoría de clientes de la UA son productores, procesadores o exportadores de las cadenas agroalimentarias de pesca, granos básicos, producción bovina (carne y leche) y hortalizas.

La sociedad civil —y en particular una serie de organizaciones no gubernamentales (ONG) y fundaciones sin ánimo de lucro— cumple un papel significativo como proveedor de servicios para los agronegocios. Como se verá más adelante, destaca el trabajo de Fintrac, la Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural (FUNDER), Techno-serve Honduras, Aldea Global, Save the Children, Visión Mundial y la Fundación para la Inversión y Desarrollo de las Exportaciones (FIDE).

Otros actores como las universidades y los colegios técnicos agrícolas también desempeñan un papel importante en el desarrollo de los agronegocios mediante la formación de recursos humanos e implementación de proyectos centrados en servicios de extensión y provisión de información agrícola a los empresarios agropecuarios.

2.4 CAPACIDAD INSTITUCIONAL

La capacidad de la SAG puede verse desde diferentes perspectivas: desde la capacidad para la planificación, pasando por la organización, administración del personal, administración financiera, control interno, hasta la capacidad para la implementación de acciones concretas. Aunque la institución tiene una estructura con dependencias teóricamente especializadas en los aspectos enunciados, su capacidad real para desarrollar sus

funciones de acuerdo con las necesidades del sector agroalimentario se puede mejorar. Lo mismo ocurre en relación con la capacidad para coordinar y facilitar procesos con otros actores clave del sector agroalimentario.

Un estudio realizado en 2010 denominado *Diagnóstico institucional, plan de fortalecimiento institucional, ventajas de la gestión por resultados sobre la gestión tradicional y plan de implementación* revela que las capacidades de la SAG referentes a la planificación, organización, control interno y la administración de recursos humanos y financieros no superan el 50 % y las categoriza de “desarrollo incipiente”. Haciendo una inferencia de esos resultados se podría también decir que la capacidad de implementación, coordinación y facilitación de la UA es igualmente incipiente.

Como resultado de dicho estudio, se ha establecido en la SAG una Unidad de Gestión por Resultados, como dependencia directa del Despacho Ministerial. La UA es una instancia funcional del ministerio que no cuenta con base legal, por lo que no aparece dentro del organigrama formal del mismo. Actualmente coordina los procesos de gestión y evaluación del desempeño y se espera que su accionar permita mejorar las capacidades antes descritas.

Recursos financieros

La instancia no tiene base legal y no posee un presupuesto propio, por lo que depende del presupuesto de la administración central de la SAG. Sin embargo, de acuerdo con estimaciones basadas en los gastos realizados en los últimos años, la Unidad operó con aproximadamente 167 200 USD en 2009, 86 000 USD en 2010 y 127 700 USD en 2011⁵. Más del 80 % de dicho presupuesto se dedica a pago de sueldos y salarios (dato de 2011). El presupuesto estimado de la UA representa en promedio menos del 2,5 % del presupuesto total de la SAG.

Estos recursos no han sido suficientes para llevar a cabo todas las actividades de la Unidad y la disponibilidad de los mismos ha dependido y continúa dependiendo de la administración central de la SAG. De hecho, la falta de presupuesto crea limitaciones significativas en cuanto a equipos y vehículos (la UA no posee vehículos asignados), nivel tecnológico (disponibilidad de

⁵ Las cifras en USD fueron calculadas de acuerdo con el promedio de tasa de cambio registrado en cada año tomando como referencia datos del Banco Central de Honduras.

software y hardware muy limitada) y no existen membresías para tener acceso a información sobre mercados internacionales.

Recursos humanos

La UA cuenta con un total de nueve personas (un jefe de unidad, seis técnicos y dos personas de apoyo) que atienden los diferentes pilares y secciones antes descritos en el organigrama.

El personal de gerencia y técnico está trabajando en condiciones de contrato y permanencia. El jefe de la Unidad trabaja con un contrato de duración determinada, tres de los técnicos trabajan con contratos permanentes y los otros tres técnicos tienen contrato de duración determinada. La distribución del personal técnico está enfocada en los primeros dos pilares o secciones, prácticamente tres personas trabajan en el Servicio de Información de Mercados y tres personas en las actividades de Desarrollo Agroempresarial. De estas últimas tres, algunas realizan actividades puntuales de Gestión de Negocios. El pilar de Promoción de la cooperación y coordinación es responsabilidad del jefe de la Unidad con colaboraciones puntuales de los técnicos.

Los funcionarios que trabajan con contrato tienen que renovarlo cada tres meses. En el mejor de los casos su experiencia en la Unidad es de dos años y en algunos casos su área de conocimiento no corresponde necesariamente a los requerimientos de las áreas que están bajo su responsabilidad. Al igual que en otras instancias del Gobierno, existen traslados internos desde y hacia otras dependencias, especialmente del personal que trabaja con contratos permanentes. Esta situación muestra una debilidad debido a la especialización y la frecuente rotación del mismo.

Los funcionarios que han trabajado en la UA han recibido capacitaciones promovidas por la Secretaría y por cooperantes. Esto, de alguna manera, ha permitido un cierto nivel de especialización en temas específicos. Sin embargo, no existe un plan de capacitación y la rotación de personal prácticamente exige que todos los años sea necesario realizar formaciones sobre los mismos temas.

Liderazgo estratégico y gobernanza

En términos generales, el nivel de liderazgo que los informantes le dan a la UA en el interior de la SAG es bajo y muy bajo en relación con agentes externos. En el caso de la incidencia y autoridad, la mayoría de los informantes sitúan la UA en inferioridad de condiciones, lo cual se debe a las limitadas capacidades que resultan de la falta de

presupuesto propio, la deficiente logística para oficina y movilización y las habilidades y conocimientos del personal disponible.

Otros recursos clave

Además de los recursos propios, aunque limitados, la UA cuenta con la apertura y apoyo de cooperantes interesados en crear y fortalecer capacidades institucionales para facilitar el desarrollo de los agronegocios.

Para la canalización de acciones en las comunidades, la UA cuenta con los recursos de los proyectos que desarrollan acciones *in situ*. Sin embargo, el nivel de coordinación entre la UA y los proyectos es mínimo y el conocimiento que los funcionarios de los proyectos tienen sobre la Unidad es también limitado.

Estos dos tipos de recursos poco utilizados representan oportunidades muy importantes para fortalecer el accionar de la unidad.

2.5 VÍNCULOS INTRA E INTERINSTITUCIONALES

En el interior de la SAG no hay mecanismos de coordinación que permitan una mejor interacción entre la UA y las demás instancias. Cuando hay interacción, es de carácter puntual y responde a necesidades eventuales, sin ser producto de acciones coordinadas. Exteriormente, la coordinación es prácticamente nula. Algunos informantes externos a la SAG manifestaron no conocer la existencia de la Unidad y expresaron creer conveniente que la misma se dé a conocer para explorar las posibilidades de un trabajo conjunto.

La interacción ocasional en el ámbito intrainstitucional se ha dado principalmente con PRO-NAGRO, INFOAGRO, SEDUCA y SIMPAH, dependencias con las cuales se han desarrollado acciones enfocadas hacia la recopilación y provisión de información y capacitación de clientes. La interacción con las instancias regionales de la SAG no se ha abordado y, por lo tanto, continúa siendo uno de los mecanismos potenciales para canalizar servicios directos de la UA a las comunidades.

En cuanto a la coordinación interinstitucional, actualmente no hay ningún comité ministerial o interinstitucional que tenga mandatos en el campo de los agronegocios, pero existe un proyecto de acuerdo ejecutivo a través del cual se pretende conformar la Comisión Interinstitucional de Agronegocios (CIA). La idea fue planteada por el Programa para el desarrollo competitivo de la micro, pequeña y mediana empresa rural (PYMERURAL) y ha tenido un buen recibimien-

to por la mayoría de las instituciones que formarán parte del programa.

La CIA estaría integrada por 15 representantes de diferentes instituciones, entre las que figuran los secretarios de cinco secretarías de Estado (Agricultura y Ganadería, Industria y Comercio, Relaciones Exteriores, Planificación y Cooperación y Salud), el presidente de la Comisión de Agricultura y Ganadería del Congreso Nacional de la República o uno de sus miembros, el presidente de la Fundación para la Inversión y Desarrollo de las Exportaciones (FIDE) o su representante, el director de la Fundación Hondureña de Investigación Agrícola (FHIA), el director del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) o su representante, un representante del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), un representante de las ONG relacionadas con el desarrollo agroempresarial de Honduras, un representante de las universidades agrícolas del país, un representante de la cooperación internacional, un representante del sector campesino de Honduras y un representante de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS). El papel de la UA sería coordinar y facilitar las reuniones de la CIA así como la implementación de las acciones acordadas por la misma.

En el POA 2012, la aprobación de dicho acuerdo estaba planificada para enero y febrero; sin embargo, hasta la fecha se continúan haciendo las gestiones internas de consenso, sin llegar aún a las gestiones en el ámbito presidencial⁶. El POA, de igual manera, muestra el involucramiento que tendrá la UA en el seguimiento del plan de trabajo que deberá establecer la CIA una vez creada. Es importante mencionar que el papel de la UA no solamente debe ser el seguimiento del plan de trabajo de la CIA, sino más bien la coordinación de las acciones consensuadas que la Comisión considere se deben implementar para proporcionar servicios que faciliten el desarrollo de los agronegocios.

Es importante resaltar que para la sostenibilidad de las actividades de la UA será necesario que la misma cuente con un estatus legal, presupuesto propio, estrategias e instrumentos que faciliten y orienten su operación y condiciones apropiadas

de contratación y permanencia de personal. Cualquier esfuerzo por fortalecer las capacidades de la Unidad sin que la misma cuente con estos elementos será poco efectivo, como prácticamente lo han sido los esfuerzos realizados en años anteriores.

⁶ En el momento de finalización del estudio se supo que la Comisión Interinstitucional de Agronegocios había sido creada mediante Decreto Ministerial 1037-12 del 24 de mayo 2012, pendiente de ratificación por el Presidente de la República.

Capítulo 3

Modelo organizacional

3.1 SERVICIOS

La UA presta servicios sobre diferentes temas respondiendo a la demanda de los clientes que visitan las oficinas o que solicitan servicios vía teléfono o correo electrónico. El Cuadro 1 muestra los

servicios que, de acuerdo con los informantes clave de la Unidad, se están proporcionando en la actualidad.

La Unidad presta nueve servicios de los 12 listados en el cuadro. De ellos, cinco son suministrados

CUADRO 1

Servicios que proporciona la Unidad de Agronegocios por nivel de prioridad

Áreas de servicio	Servicios que se ofrecen	Básicos*	Secundarios**	Descripción
1. Asesoría en el diseño de planes de agronegocios	x	x		Se realizan asesorías y diseño de perfiles.
2. Análisis de la cadena de valor; facilitación y coordinación de la cadena	x		x	En coordinación con los secretarios técnicos de PRONAGRO.
3. Creación o fortalecimiento de habilidades empresariales y de emprendimiento	x	x		Capacitaciones directas de la UA o en colaboración con SEDUCA.
4. Fortalecimiento de los servicios de vinculación con empresas y mercados	x	x		A través de ferias y ruedas de negocio. Actualmente no se están realizando.
5. Apoyo a la acción colectiva (asociatividad) y a la construcción de alianzas	x		x	En algunos casos puntuales, mediante ferias y ruedas de negocio.
6. Valoraciones en temas de financiamiento e inversión y apoyo en este aspecto				
7. Valoraciones en temas de comercio y mercadeo y apoyo en este aspecto	x	x		A través de boletines y gestiones directas para establecer relaciones entre vendedor es y compradores.
8. Valoraciones en temas de agroindustria y procesamiento y apoyo en este aspecto	x		x	Capacitaciones y distribución de algunos documentos preparados por otras dependencias.
9. Diseño de políticas y estrategias				
10. Actividades de cabildeo y sensibilización en el sector de los agronegocios				
11. Intercambio de información y conocimientos de interés para el sector de los agronegocios	x	x		Boletines y reportes por rubro. Se emiten nueve boletines semanales sobre granos básicos, azúcar, biocombustibles, carne bovina, leche y pollo.
12. Formulación y gestión de propuestas de proyecto	x		x	Propuestas de proyectos solicitados por las autoridades o planteados en eventos de carácter internacional como el "Honduras is Open for Business".

Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por los informantes clave en las entrevistas.

* Básicos: son servicios plasmados en el POA de la Unidad cuya demanda es alta.

** Secundarios: son servicios que se dan debido a las solicitudes eventuales o a la interacción con otras dependencias.

de manera principal y nueve de manera secundaria. Cabe subrayar que hay tres servicios que no se proporcionan (el 6, Valoraciones en temas de financiamiento e inversión y apoyo en este aspecto; el 9, Diseño de políticas y estrategias; y el 10, Actividades de cabildeo y sensibilización en el sector de los agronegocios) ya que, aunque son importantes para el desarrollo de los agronegocios, no hay suficiente capacidad presupuestaria, logística y de personal para poder tratarlos.

Algunos servicios (como el 2, Análisis de la cadena de valor; facilitación y coordinación de la cadena; el 3, Creación o fortalecimiento de habilidades empresariales y de emprendimiento; y el 12, Formulación y gestión de propuestas de proyecto) se realizan en colaboración con otras entidades. Como se ha mencionado anteriormente, la UA ofrece la mayoría de estos servicios a nivel central; solamente en casos eventuales se realizan en el ámbito local.

3.2 CLIENTES

El Cuadro 2 muestra los datos de clientes, servicios demandados y capacidad de la UA que pudieron ser rescatados a partir de las entrevistas. Como puede observarse, la capacidad logística y de personal varía de moderada a ninguna, situación que dificulta considerablemente la provisión de servicios adecuados a las necesidades de los clientes en tiempo y forma.

Como se comentó en el capítulo anterior, las mayores limitaciones logísticas están en el equipo de oficina (falta de computadoras, impresora, escáner y copiadora), falta de presupuesto y de vehículo, así como la no disponibilidad de suscripciones a bases de datos para obtener información y hacer análisis de inteligencia comercial. El personal de la Unidad tiene conocimientos para responder a las demandas de información y asesoría en la

formulación de planes de negocio, pero relativamente pocos conocimientos sobre agroindustria y valor agregado, igual que poca información sobre contactos de negocios.

Los clientes entrevistados se muestran relativamente satisfechos con los servicios brindados por la Unidad. Sin embargo, apuntan que la misma es conocida solamente a nivel central pero no en las comunidades donde los servicios son necesarios. Sugieren, además, la necesidad de estructurar bien la Unidad, mejorar las capacidades del personal, ofrecer servicios básicos de asesoría legal y sanitaria, así como asistencia técnica y seguimiento en el sitio a través de las oficinas regionales de la SAG.

3.3 INSTRUMENTOS

Los instrumentos disponibles en el interior de la UA para viabilizar sus servicios son relativamente pocos. Los únicos propios que pueden ser mencionados son el Plan Operativo Anual de la Unidad —que corresponden al mantenimiento de bases de datos sobre rubros específicos para brindar información de mercados a los clientes— y la organización o participación en ruedas de negocio y ferias para facilitar la interacción entre la oferta y la demanda.

Mediante la coordinación sinérgica con otras instancias de la SAG, la UA se beneficia de varias metodologías desarrolladas por otras dependencias, como es el caso de instrumentos de capacitación (con SEDUCA); instrumentos de análisis, facilitación y coordinación de cadenas de valor (con PRONAGRO); e instrumentos de recopilación y análisis de información de mercados (con INFOAGRO y SIMPAH).

3.4 CAPACIDADES

En el Cuadro 3 se muestra la asignación de personal, la importancia relativa de los servicios y el

CUADRO 2

Clientes, servicios demandados y capacidad de respuesta de la Unidad de Agronegocios

Descripción de los clientes	Servicios demandados	Capacidad (4=avanzada, 3=moderada, 2=baja, 1=ninguna)	
		Logística	Personal
Clientes de la cadena piscícola	- Información de mercados	2	3
Clientes de la cadena de granos básicos	- Asesoría en formulación y gestión de planes de negocio	1	3
Clientes de la cadena bovina (carne y leche)	- Información sobre agroindustria y valor agregado	1	2
Clientes de la cadena hortícola	- Contactos de negocios	2	2

Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por los informantes clave en las entrevistas.

nivel de capacidad general para responder a los servicios. El análisis de la información muestra que los servicios prioritarios no son necesariamente los que tienen mayor disponibilidad de personal, ni mayor capacidad para llevarse a cabo de acuerdo con la demanda de los clientes.

Los tres servicios más prioritarios son el intercambio de información y conocimientos para el sector de los agronegocios, la valoración en temas de comercio y mercadeo y la creación y fortalecimiento de habilidades empresariales y de emprendimiento. Como se mencionó anteriormente, estos están en consonancia con los pilares o secciones en los cuales se está enfocando el mayor esfuerzo de la Unidad. Sin embargo, a pesar de ser los prioritarios, estos servicios tienen un número no mayor de tres personas que los manejan y un nivel medio básico de capacidad. Este nivel de capacidad está estrechamente relacionado con las limitaciones presupuestarias, logísticas y de personal que se indicaban en los apartados anteriores.

3.5 DESEMPEÑO

En términos generales, el desempeño de la UA depende de diferentes factores que hasta ahora están limitando su funcionamiento. Todos los informantes clave coinciden en que la Unidad realiza acciones dentro de sus posibilidades y da a conocer los elementos más importantes que forman parte de sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA). El Cuadro 4 muestra un resumen de esos elementos. Los informantes clave que participaron en el taller de validación los ordenaron de acuerdo con su nivel de importancia.

El análisis de las FODA muestra que las debilidades y las amenazas pesan más que los elementos positivos. No obstante, las oportunidades muestran un panorama muy positivo que, si se aprovecha, puede permitir no solamente el mejoramiento de la Unidad, sino también su consolidación como una instancia líder en la coordinación y facilitación del desarrollo de los agronegocios en Honduras.

CUADRO 3

Capacidades vigentes de la Unidad de Agronegocios en función del personal asignado y la importancia relativa

Áreas de servicio	Asignación de personal (número de personas)	Importancia relativa del servicio (1=mayor prioridad 9=menor prioridad)	Nivel de capacidad (1=ninguna 2=básica 3=moderada 4=avanzada)
1. Asesoría en el diseño de planes de agronegocios	3	5	3
2. Análisis de la cadena de valor; facilitación y coordinación de la cadena	5	9	2
3. Creación o fortalecimiento de habilidades empresariales y de emprendimiento	3	3	2
4. Fortalecimiento de los servicios de vinculación a empresas y mercados	2	4	2
5. Apoyo a la acción colectiva (asociatividad) y a la construcción de alianzas	2	7	2
6. Valoraciones en temas de financiamiento e inversión y apoyo en este aspecto	n.a.	n.a.	n.a.
7. Valoraciones en temas de comercio y mercadeo y apoyo en este aspecto	3	2	2
8. Valoraciones en temas de agroindustria y procesamiento y apoyo en este aspecto	1	8	2
9. Diseño de políticas y estrategias	n.a.	n.a.	n.a.
10. Actividades de cabildeo y sensibilización en el sector de los agronegocios	n.a.	n.a.	n.a.
11. Intercambio de información y conocimientos de interés para el sector de los agronegocios	3	1	3
12. Formulación y gestión de propuestas de proyecto	3	6	3

Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por los informantes clave en las entrevistas.

n.a.: no aplicable

CUADRO 4

Análisis FODA de la Unidad de Agronegocios de la SAG

Fortalezas	Debilidades
<ol style="list-style-type: none"> 1. La SAG es la institución por ley facultada para liderar el desarrollo de los agronegocios, responsabilidad que se le ha transferido a la UA 2. Apoyo del Despacho Ministerial 3. Capacidad en formulación de proyectos, planes de negocio y manejo de bases de datos 4. Propuesta de la CIA 5. Recurso humano responsable y dinámico 6. Espacio donde la Unidad ha sido ubicada recientemente* 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Base legal no definida y falta de presupuesto propio 2. Ciertos recursos humanos con conocimientos y capacidades no necesariamente adecuados para los servicios requeridos 3. Falta de logística de oficina y de movilización 4. Falta de instrumentos, metodologías, protocolos y procedimientos claros 5. Falta de personal periférico y débil relación con las demás dependencias de la SAG 6. Falta de incidencia en políticas y estrategias 7. Manejo de información no actualizada 8. Falta de articulación con socios clave para el desarrollo de los agronegocios
Oportunidades	Amenazas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Interés general de todos los sectores para impulsar el desarrollo de los agronegocios 2. Crecimiento de la demanda y surgimiento de nuevos mercados 3. Posibilidad de crear sinergias y trabajar de manera coordinada con otras instancias relacionadas en el interior y el exterior (CIA) de la SAG 4. Importancia del sector ratificada en las políticas y estrategias centroamericanas y nacional 5. Voluntad y disposición de los cooperantes para apoyar iniciativas orientadas a fortalecer la competitividad de los agronegocios 6. Posibilidades de pagos por servicios en algunos sectores de clientes 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inestabilidad institucional debido al cambio de gobiernos, con lo cual la Unidad puede ser trasladada a otras dependencias o debilitada su capacidad de operación 2. Alta rotación de personal, inestabilidad laboral 3. Aislamiento de socios estratégicos con la consecuente falta de liderazgo o pérdida del poco que existe por falta de acción proactiva 4. Funciones asumidas por otros actores ante poca beligerancia 5. Falta de promoción de servicios 6. Falta de evaluación del desempeño

Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por los informantes clave en las entrevistas y en el taller de validación.

* Actualmente la UA está ubicada en un lugar con condiciones relativamente aceptables para el desarrollo de sus funciones. Anteriormente, las restricciones de espacio limitaban no solo la movilidad interna, ubicación de equipo y realización de reuniones, sino también la atención a los clientes.

No existe ningún mecanismo en la SAG para evaluar el desempeño, pero en 2011 esta institución estableció una oficina de Gestión por Resultados que valorará el desempeño de todos los empleados de la SAG, incluida la UA. Los funcionarios entrevistados manifiestan sentirse satisfechos por el ambiente de trabajo de la Unidad, pero existen aspectos mejorables como: a) rotación de la Unidad entre unas dependencias y otras de la Secretaría y cambios internos por decisión de autoridades; b) pagos tardíos en función de la disponibilidad de fondos; c) falta de seguro médico y social para los que trabajan con contrato; d) falta de logística y herramientas apropiadas para la realización de sus funciones. En definitiva, la falta de presupuesto propio restringe considerablemente el funcionamiento de la UA. Existen inconvenientes para realizar viajes de asesoría o capacitación y no es posible realizar eventos como ferias y ruedas de negocios. De la misma manera, la prestación de servicios se puede hacer solo a nivel central.

Debido a la falta de un estatus legal, la Unidad tampoco puede generar ingresos o realizar cobros por los servicios que ofrece. La única alternativa para suplir ciertas necesidades ha sido la gestión con la cooperación. Sin embargo, los cooperantes muestran en muchos casos su deseo de ver una UA más proactiva que cuente con elementos básicos que garanticen la sostenibilidad de las inversiones, como, por ejemplo, una base legal que defina su estructura, funcionamiento y un presupuesto propio.

3.6 VENTAJA COMPARATIVA

En el país hay otros proveedores de servicios que ofrecen servicios similares a los de la UA. Destacan los proyectos de los bancos de desarrollo y la cooperación internacional sobre agrocadenas, agronegocios y temas afines. Aunque la SAG está involucrada directamente en la facilitación e implementación de la mayoría de ellos, la UA no tiene ninguna participación o injerencia en los mismos. Los principales proyectos con participación

CUADRO 5

Proveedores de servicios para el desarrollo de los agronegocios

Proveedor	Servicios
Fintrac Inc. www.usaid-acceso.org	Mediante los proyectos que implementa en seis departamentos del país, provee servicios de asesoría, asistencia técnica e información a los empresarios agropecuarios en temas de producción, transformación y comercialización. Además, genera espacios para facilitar enlaces entre la oferta y la demanda. Actualmente ejecuta el proyecto ACCESO.
Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural (FUNDER) www.funder.hn	Institución que impulsa la prestación de servicios al sector agrícola, específicamente a familias rurales hondureñas, para que se organicen en empresas, fortalezcan las funciones de gestión, organización, producción, transformación y comercialización, así como la implementación de buenas prácticas agrícolas. El centro de agronegocios de FUNDER desarrolla y valida metodologías de gestión empresarial, fortalece las capacidades de los clientes de FUNDER que son socios de las empresas ofreciendo capacitación y asistencia técnica y apoyando el intercambio de experiencias. El centro proporciona servicios en el ámbito nacional en diferentes cadenas de valor (aceites, vegetales, frutas, cafés especiales, cacao fino, granos, tubérculos y desechos sólidos).
TechnoServe Honduras www.tnshn.org	Apoya a empresarios agropecuarios de pequeña y mediana escala del área rural a través de sus programas de asesoría empresarial, ofreciendo capacitaciones y asistencia técnica en procesos productivos, organizativos, administrativos y de gestión, así como en buenas prácticas de manufactura (BPM) e inocuidad alimentaria.
ONG como Aldea Goblal, Save the Children o Visión Mundial www.paghonduras.org www.savethechildren.org www.visionmundial.org.hn	Proporcionan servicios en el ámbito de los agronegocios a los empresarios agropecuarios que forman parte de los beneficiarios de los proyectos que implementan. Los servicios pueden variar desde el suministro de información, hasta eventos de intercambio de experiencias, facilitación de comercialización, capacitaciones, asistencia técnica, etc.
Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE) www.hondurasinfo.hn	Promoción de inversiones o contratos de producción, exportaciones y registro de exportadores de Honduras. Sus servicios están enfocados hacia el desarrollo de nuevas inversiones o expansiones, alianzas estratégicas e identificación de oportunidades de negocios.
Universidades www.unag.edu.hn www.unah.edu.hn/?cat=1251 www.zamorano.edu	Formación de capital humano, realización de investigaciones e implementación de proyectos de desarrollo comunitario con el fin de proveer información, crear y fortalecer capacidades e incidir en el desarrollo de los empresarios agropecuarios y sus comunidades.
INFOAGRO – SIMPAH http://www.fhia.org.hn/htdocs/simpah.html	Recopilación, procesamiento y análisis de información para ponerla a la disposición de usuarios.
Instituto Nacional de Estadística (INE) www.ine.gob.hn	Recopilación de datos primarios a través de los registros administrativos institucionales, así como por investigaciones de campo como censos y encuestas.
Fundación Hondureña de Investigación Agrícola (FHIA) www.fhia.org.hn	Genera, valida y transfiere tecnología al sector agrícola nacional en cultivos tradicionales y no tradicionales para mercado interno y externo.
Secretaría de Industria y Comercio (SIC) www.sic.gob.hn	A través de la Dirección General de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y del Sector Social de la Economía (DIFOMIPYME-SSE), proporciona asistencia técnica a grupos de artesanos, gremios y empresarios dueños de micro, pequeña y mediana empresa en la elaboración de perfiles de proyectos, orientándolos en programas de financiamiento y servicios de desarrollo empresarial, ofreciendo información mediante boletines y páginas virtuales y promocionando productos a través de ferias, ruedas de negocio y foros.
Federación de Agroexportadores de Honduras (FPX) www.fpxhn.net	Ofrece apoyo para la identificación de oportunidades y amenazas en la agroexportación informando, gestionando y catalizando ideas para fomentar y desarrollar tecnologías innovadoras, nuevos mercados, productos y servicios diversificados que contribuyan a mejorar la competitividad y las exportaciones del país.

Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por los informantes clave en las entrevistas e información disponible en materiales informativos y páginas web.

de la SAG son: COMRURAL, del Banco Mundial; PROMECOM y EMPRENDESUR, del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola; y PRO-NEGOCIOS, que pertenece a PRONADERS y obtiene financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Además, hay otro proyecto que se

iniciará próximamente (Horizontes del Norte) en cuya implementación la SAG está directamente relacionada. Por último, existe un proyecto del sector agroalimentario en el que la SAG no participa (ACCESO) que está financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

(USAID) e implementado por Fintrac Inc. en los departamentos de La Paz, Intibucá, Lempira, Santa Bárbara, Copán y Ocotepeque.

Estos proyectos, que tienen un fuerte enfoque en la creación y fortalecimiento de agronegocios, ofrecen servicios de gestión agroempresarial directos a grupos de productores agropecuarios en el ámbito local y cofinancian planes de negocios sostenibles orientados a generar valor agregado y a articular las cadenas productivas. La SAG colabora con otras entidades para ordenar y dar coherencia a las intervenciones del sector agroindustrial y de agronegocios y para institucionalizar lo aprendido durante la ejecución de proyectos.

Por otra parte, existe una serie de instituciones civiles que desarrollan acciones vinculadas a los agronegocios *inter alias*, servicios de información de mercados, creación y fortalecimiento de capacidades empresariales y eventos para vincular la demanda con la oferta (véase el Cuadro 5). Probablemente, la única de estas instituciones

que podría representar algún tipo de competencia para la UA es FUNDER. No obstante, su ámbito de acción está prácticamente concentrado en las empresas asociativas que la propia entidad promueve y existe un gran nivel de receptividad para establecer sinergias y trabajar de manera coordinada con la UA.

Se debe entender que estos proveedores, más que competencia para la UA, son aliados potenciales para fortalecer sus capacidades y facilitar la realización de su visión, misión y objetivos y, sobre todo, para beneficiar a los clientes finales, quienes requieren servicios adecuados tanto en tiempo como en forma. No obstante, el relativo aislamiento actual de la UA afecta no solo a los usuarios de los servicios, sino también a sus propios intereses porque hace que tenga mayores dificultades para lograr su visión a largo plazo, es decir, establecer su liderazgo como ente coordinador y facilitador de procesos de desarrollo de los agronegocios.

Capítulo 4

Buenas prácticas institucionales y necesidad de desarrollo de capacidades

4.1 ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS EXITOSOS

Hablar de estrategias e instrumentos exitosos en el caso de la UA es un tanto complicado debido a los altibajos que ha sufrido durante sus años de existencia desde 1998. Lo más relevante de sus 15 años de operación, teniendo en cuenta la situación actual de la misma, es el hecho en sí de haber seguido funcionando sin desaparecer.

La Unidad como tal no cuenta con estrategias e instrumentos claros como documentos orientadores, manuales, protocolos y procedimientos que definan un norte estratégico que pueda ser seguido, no solo por la Unidad, sino también por las demás instituciones que apoyan el desarrollo de los agronegocios. El único instrumento que podría ser citado en este contexto es el POA que, de alguna manera, define el rumbo que intenta tomar la Unidad.

Sin embargo, la importancia de la UA es indiscutible. El Plan de Inversión de País para el Sector Agroalimentario (PIPSA) confirma la importancia de los agronegocios, dándole mayor relevancia al trabajo de la UA pero sin aclarar de qué manera puede fortalecerse esta Unidad y convertirse en una dependencia líder en esta temática. Más aún, la Estrategia del Sector Público Agroalimentario plantea que la primer meta para alcanzar el objetivo de competitividad será la de reorganizar la UA —que actualmente funciona bajo la órbita de la SAG— vinculándola con otras dependencias que influyen directamente en la operatividad y competitividad de las cadenas. La Unidad sería la responsable de planificar todo lo concerniente a la comercialización y competitividad, teniendo en cuenta los conceptos vertidos en el marco de la estrategia.

4.2 BUENAS PRÁCTICAS INSTITUCIONALES

Entre las buenas prácticas institucionales que pueden mencionarse del quehacer de la UA está el trabajo conjunto con secretarios técnicos de las cadenas de valor del Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario (PRONAGRO). La

UA y el PRONAGRO han trabajado de cerca mediante la interacción de sus técnicos y secretarios técnicos de las cadenas de valor. La interacción ha permitido el intercambio de información y coordinación de actividades conjuntas para fortalecer las capacidades de los técnicos y el desarrollo de los agronegocios, apoyando el componente de mercadeo y comercialización de los distintos planes de acción para mejorar la competitividad de las cadenas agroproductivas priorizadas.

Otra buena práctica es que, dados los escasos recursos institucionales, la Unidad ha desarrollado sus habilidades para obtener recursos extraprestupuestarios. Así, en los últimos años la UA ha sobresalido en la preparación y gestión de propuestas de proyectos que han tenido respuesta positiva por parte de diferentes cooperantes. Por ejemplo, los gobiernos de México y del Japón han llevado a cabo misiones de prospección resultando en un programa de fortalecimiento de capacidades de la UA en temas de agronegocios, georreferenciación e inteligencia de mercados. Actualmente se está en la fase final de negociación con el Gobierno del Japón para un programa de tres años cuyo objetivo es impulsar las capacidades empresariales y organizacionales y crear una red de inteligencia comercial. La capacidad de análisis del personal y la disponibilidad de información también fueron clave para formular propuestas planteadas, por ejemplo, ante la cooperación internacional en el evento “Honduras is Open for Business”.

Una iniciativa que tiene el perfil para convertirse en buena práctica en el futuro es la propuesta de creación de la Comisión Interinstitucional de Agronegocios. Si esta iniciativa se concretiza, se coordinarán y facilitarán los esfuerzos de diferentes instituciones clave para mejorar la competitividad e impulsar de manera más efectiva el desarrollo de los agronegocios en Honduras.

Por último, el establecimiento de la Unidad de Gestión por Resultados de la SAG impactará positivamente en la UA. Esta es una decisión y práctica muy importante para mejorar el desempeño y la capacidad de la Secretaría y, por ende,

de la UA. La falta de valoración del desempeño y la no consideración de indicadores para planificar futuras acciones es prácticamente una navegación sin brújula que puede llevar a destinos no necesariamente deseados.

4.3 FACTORES FACILITADORES O LIMITANTES

Los factores facilitadores que han permitido que la UA opere de una manera relativamente aceptable se describen a continuación:

1. Existe un alto nivel de pertinencia para el país sobre la necesidad de mejorar la competitividad y el acceso a los mercados del sector agroalimentario. Esta pertinencia es reconocida en la Visión de País y el Plan de Nación, la política, estrategia y plan de inversión del sector agroalimentario, brindando así mayor propiedad a la operación de la UA.
2. La facultad por ley de la SAG para liderar el desarrollo de los agronegocios. Este factor ha permitido que se le dé cierto nivel de importancia a la UA en términos de su papel como unidad estratégica para hacer cumplir esa facultad.
3. El apoyo del Despacho Ministerial. Teniendo en cuenta la pertinencia del mejoramiento de la competitividad y desarrollo de los agronegocios, la autoridad actual de la SAG ha brindado apoyo para que la UA mejore sus capacidades y proporcione así servicios acorde con las necesidades de los empresarios agropecuarios de pequeña y mediana escala.
4. Capacidad del personal en la formulación de proyectos, planes de negocio, monitoreo de mercados y manejo de bases de datos. Este factor ha permitido que, a pesar de las limitaciones presupuestarias y de logística, la UA ofrezca servicios a diferentes clientes que se muestran relativamente satisfechos pero con deseos de que mejore la calidad y diversidad de los servicios.
5. Recurso humano responsable y dinámico. A pesar de las dificultades propias del sector público a las que se enfrenta la Unidad, el recurso humano se muestra con un nivel de responsabilidad y dinamismo apropiado para las funciones de la unidad.

El reverso de la moneda lo constituyen los siguientes factores limitantes:

1. Falta de presupuesto propio, logística de oficina y de movilización. Este factor ha sido fundamental en la cobertura y calidad de las

acciones de la Unidad. De acuerdo con estimaciones basadas en gastos realizados en los últimos años, la Unidad operó con un promedio anual de 127 000 USD entre 2009 y 2011, es decir, menos del 2,5 % del total del presupuesto de la SAG. Además de la poca disponibilidad presupuestaria en términos absolutos y relativos, existe una gran oscilación interanual (de hasta el 50 %) que dificulta la labor de la UA. Estos recursos no han sido suficientes para llevar a cabo todas las actividades de la Unidad y la disponibilidad de los mismos ha dependido y continúa dependiendo de la administración central de la SAG. Por otro lado, los recursos mencionados tiene que ser solicitados a la gerencia administrativa de la SAG y su asignación, cuando es algo diferente a sueldos y salarios, depende de la disponibilidad e importancia que se le brinde al tema en el momento de su solicitud.

2. La mayoría de acciones de apoyo a los agronegocios en Honduras se hace siguiendo el enfoque de cadenas de valor y esto se ejecuta en el marco de proyectos en los que la UA no está involucrada. Son otras partes de la SAG quienes se encargan de la coordinación o ejecución de dichos componentes. En algunos casos, ni siquiera la SAG desempeña un papel en la implementación de este tipo de proyectos.
3. Recurso humano con conocimientos y capacidades no necesariamente apropiados para los servicios requeridos. El personal disponible es responsable y tiene una actitud proactiva para el desarrollo de las responsabilidades que se asignan, pero no tiene necesariamente las capacidades en cuanto a conocimientos y experiencia para llevar a cabo los servicios planificados y solicitados por los clientes.
4. Falta de estrategias e instrumentos orientadores. Además del POA, la Unidad no cuenta con ningún instrumento que le permita orientar su funcionamiento. No existen manuales, protocolos y procedimientos claros para las actividades que en la misma se desarrollan.
5. Centralización de actividades y falta de personal periférico. Todas o la mayoría de las actividades se desarrollan a nivel central. No existe personal en las regionales que esté vinculado a la UA y las dificultades presupuestarias y de logística limitan considerablemente la movilización de personal a las áreas rurales donde la demanda de los servicios de la Unidad es mayor.

6. Manejo de información no actualizada. De acuerdo con ciertos informantes clave, la información manejada por la Unidad no es actual, lo cual no ayuda mucho en la toma de decisiones, especialmente por las condiciones de fluctuación de los mercados. La distribución de los boletines se hace a través de la página web, correo electrónico y entrega directa a clientes que visitan la Unidad.
7. Falta de valoración del desempeño. La valoración del desempeño es fundamental para planificar e implementar de mejor manera las acciones futuras. La Unidad no cuenta ni con registro de clientes ni mucho menos con un mecanismo de medición por indicadores que le dé a conocer el nivel de cumplimiento de su personal y de la Unidad.

4.4 ÁREAS PRIORITARIAS PARA LA CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

La mayoría de los informantes clave coinciden en que las áreas prioritarias para la creación y el fortalecimiento de las capacidades de la UA deben ser las que se mencionan a continuación. Estas están en orden de prioridad de acuerdo con las discusiones desarrolladas en el taller de validación.

1. Establecimiento de un sistema de inteligencia de mercados que se alimente con información de INFOAGRO, SIMPAH y bases de datos internacionales.
2. Creación de capacidades para liderar la coordinación técnica de la Comisión Interinstitucional de Agronegocios (CIA). Actualmente la UA carece de capacidades que le permitan, no solo coordinar y facilitar técnicamente la instalación de la CIA, sino también capacidades para viabilizar e implementar las decisiones consensuadas que sean tomadas por la Comisión.
3. Fortalecimiento de las capacidades del personal actual en función de los pilares o secciones de la unidad e incorporación de personal especializado.
4. Fortalecimiento de la logística de oficina y de movilización mediante la evaluación de necesidades específicas y provisión de recursos.
5. Creación de capacidades para el diseño de políticas y estrategias enfocadas hacia la prestación de servicios para el apoyo a los agronegocios.
6. Apoyo técnico para la elaboración de manuales, normas, guías o protocolos de procedimientos de servicios.

4.5 POSIBLE RUTA DE DESARROLLO DE LA UNIDAD DE AGRONEGIOS

Mientras algunos informantes clave plantean consideran que la Unidad debe mantenerse tal y como está, dependiendo directamente del Ministro para conservar el apoyo directo del Despacho Ministerial, la mayoría de los informantes clave plantean la necesidad de elevar el nivel de jerarquía de la Unidad a dirección y propiciar mayor presencia de personal conocedor del tema de los agronegocios en las oficinas regionales. Sin embargo, hay una propuesta que llama mucho la atención y que debería ser objeto de estudio y debate para explorar las posibilidades de su implementación o de identificación de alternativas que viabilicen la sostenibilidad de la UA.

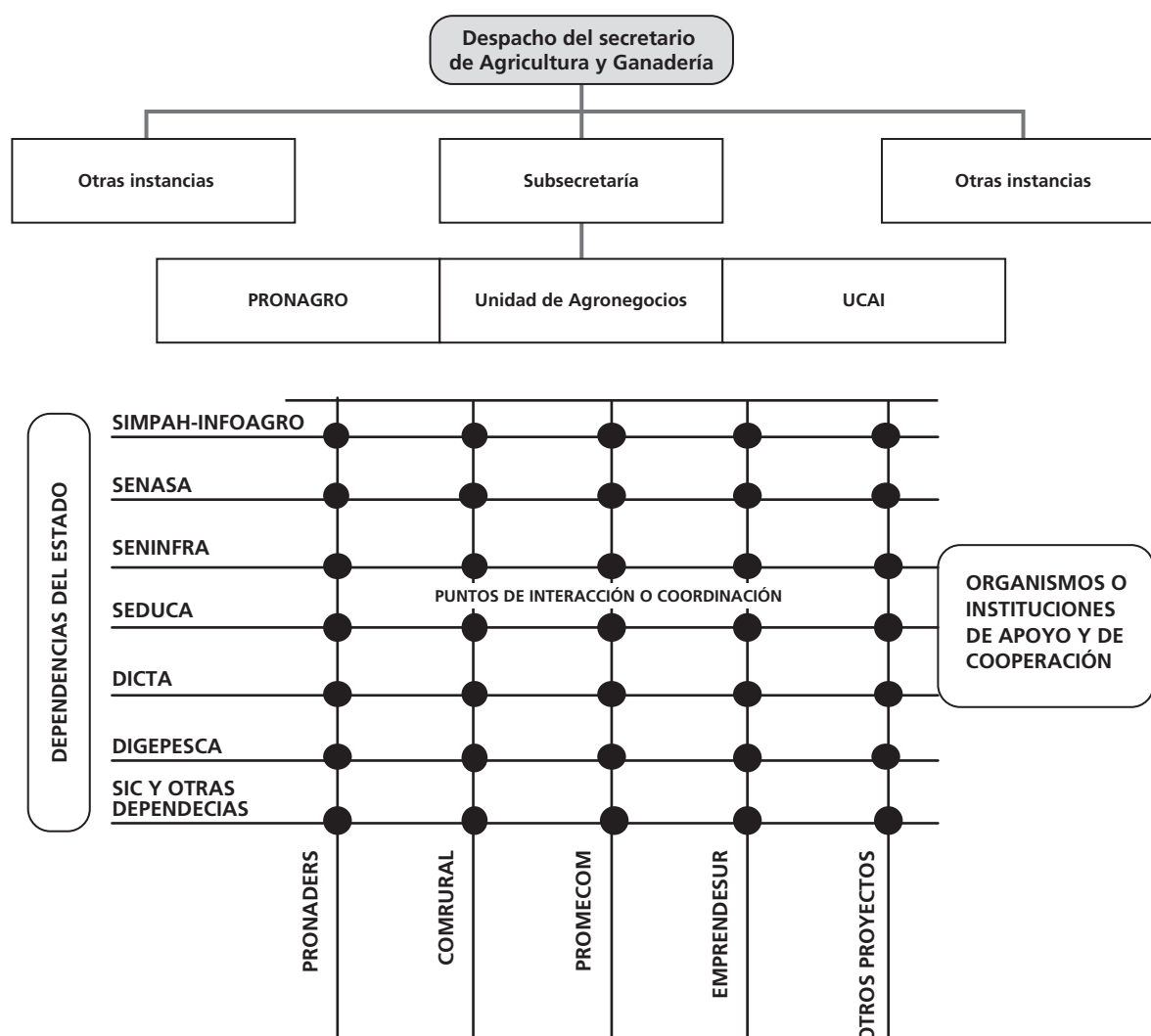
La propuesta plantea la creación de una relación cercana entre la UA, el PRONAGRO y la Unidad de Coordinación de Asuntos Internacionales (UCAI) bajo una de las subsecretarías que actualmente tiene la SAG. La base de operación de las instancias integradas sería las cadenas de valor y tendrían relación con todas las dependencias, programas y proyectos de la Secretaría, así como con dependencias y proyectos de otras instituciones del Gobierno relacionadas y con organismos o instituciones nacionales e internacionales de apoyo y de cooperación. La Figura 4 ilustra de manera resumida el esquema que tendría la organización de esta propuesta.

Los puntos de interacción o coordinación serían acciones coordinadas o proyectos específicos que se desarrollarían con la participación de las instancias. Esta estructura facilitaría la coordinación entre los diferentes actores, la operación de acuerdo con las cadenas de valor para buscar mejores niveles de competitividad en los agronegocios, la formulación y gestión de proyectos y la canalización efectiva de recursos y servicios hasta las comunidades/clientes que los necesitan a través de los proyectos que tienen presencia en las áreas rurales, así como relación directa con los actores principales de las cadenas que demandan los servicios.

El papel de la UA en este contexto sería el que realmente debe tener: coordinador y facilitador de acciones de los diferentes entes de apoyo a los agronegocios para asegurar la implementación del PESA, la ESPA y el PIPSA en lo que a agronegocios se refiere, y la articulación de esfuerzos para el fortalecimiento de la competitividad y el desarrollo eficiente de los agronegocios.

Tomando en cuenta que la CIA será la encargada de promover la gestión participativa de

FIGURA 3
Propuesta de posible ruta de desarrollo de la unidad de agronegocios



Fuente: laboración propia a partir de la información recolectada en las entrevistas.

políticas públicas incluyentes y equitativas para el desarrollo de los agronegocios, esta propuesta es totalmente compatible con la iniciativa de la CIA, ya que vincula las instancias que la forman con las dependencias internas de la SAG y con otros actores clave externos para el desarrollo de los agronegocios, lo cual permitirá que las decisiones y directrices que se definan en la CIA puedan ser implementadas de forma coordinada y consensuada. De igual manera, esta ruta de desarrollo permitirá canalizar el apoyo de la UA en el ámbito local a través de los proyectos e instancias que tienen presencia en las regiones, sin tener que incurrir en

mayores inversiones, sino más bien apelando a la mejora de la eficiencia del accionar coordinado de todos los actores clave.

Sin embargo, antes de que esta propuesta de ruta sea considerada para implementación, es necesario establecer bases claras para la operación de la Unidad en cuanto a:

1. el estatus legal de la Unidad;
2. las condiciones presupuestarias bajo las cuales operará la Unidad;
3. los instrumentos básicos de operación y de evaluación del desempeño.

4.6 ÁREAS POTENCIALES PARA EL APOYO DEL IICA Y LA FAO

De acuerdo con el contenido mostrado en las secciones anteriores y teniendo en cuenta las impresiones de los informantes clave y los resultados del taller de validación, las áreas potenciales para el apoyo de la FAO y el IICA en la creación y fortalecimiento de capacidades de la UA de la SAG, ordenadas de acuerdo con su nivel de prioridad, serían las siguientes.

1. Asistencia técnica para el establecimiento de las bases legales y de presupuesto que le permitan a la Unidad cierta independencia y eficiencia en el desempeño. El apoyo debería ser enfocado a la elaboración de un documento que justifique la estructura legal de la Unidad, que defina su papel con metas y objetivos claros, considerando dentro de ellos su condición de coordinación y facilitadora del accionar de la Comisión Interinstitucional de Agronegocios (o de la instancia que se defina), así como su necesidad de presupuesto para cumplir con esas metas y objetivos. Este documento debe incluir la propuesta de proyecto de decreto que deberá ser elevada al Soberano Congreso Nacional.
2. Asesoría y acompañamiento en el establecimiento, la coordinación y la facilitación del funcionamiento de la Comisión Interinstitucional de Agronegocios. La coordinación y facilitación de tal instancia requiere del apoyo de expertos en el tema de agronegocios y articulación entre socios estratégicos. El IICA y la FAO podrían organizar un grupo de expertos latinoamericanos formado por sus propios funcionarios que ofrezcan asesoría periódica a la UA vía reuniones presenciales o virtuales, en las cuales los expertos conoz-

can los avances y los factores facilitadores y limitantes para sugerir lineamientos o mecanismos que permitan superar las limitantes y realizar con éxito el papel de coordinador y facilitador.

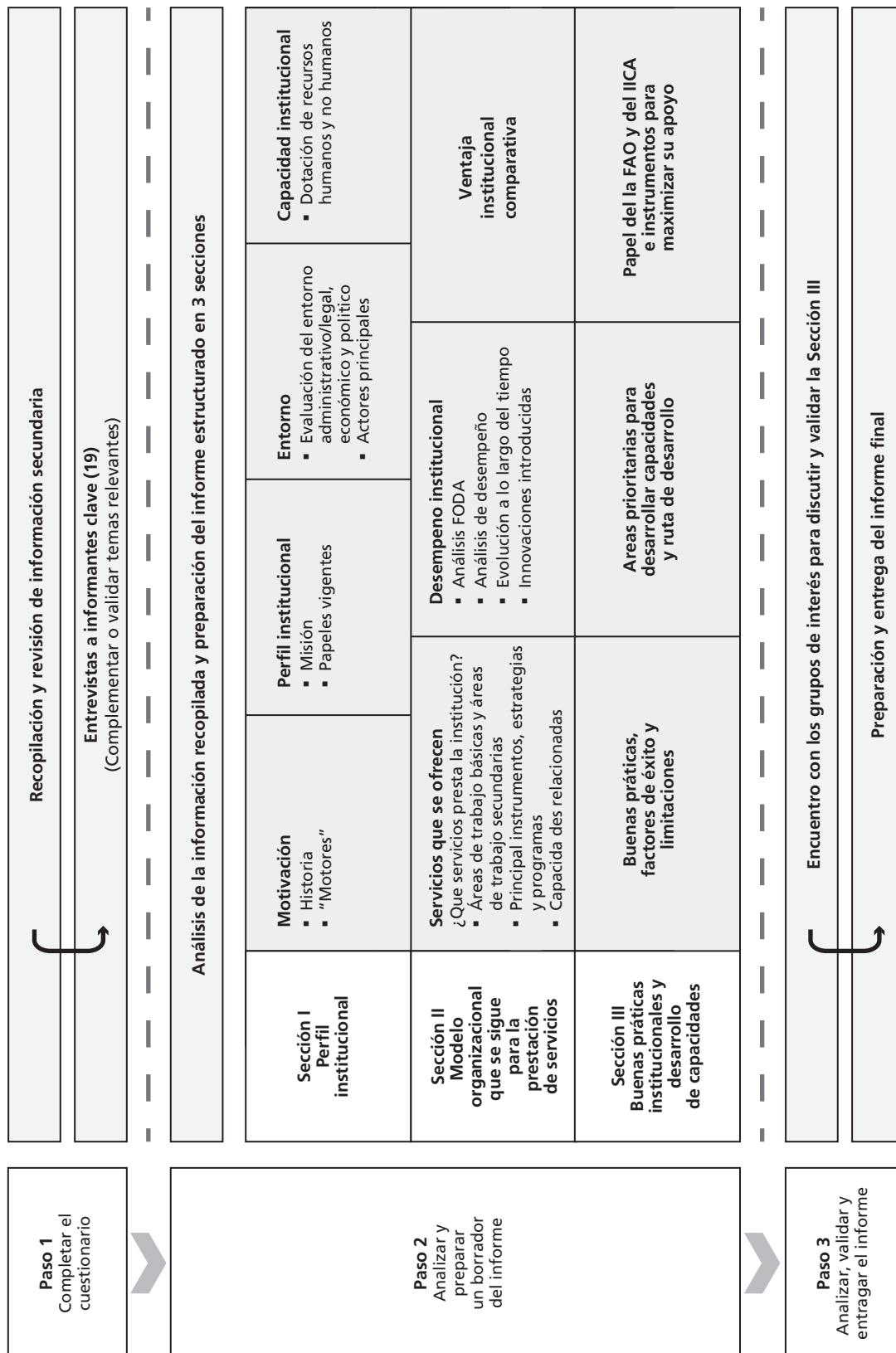
3. Facilitación de colaboración con entes homólogos de otros países. Debido a su presencia y relación con las diferentes instancias relacionadas con el tema de agronegocios en los países de América Latina, el IICA y la FAO pueden promover intercambios para conocer sobre la experiencia de instancias similares o conversar sobre temas específicos de interés de la UA de la SAG.
4. Apoyo técnico para la formulación de estrategias e instrumentos que faciliten el funcionamiento de la Unidad sobre cada uno de los servicios que actualmente proporciona y que puede proporcionar en el futuro. Este apoyo se centraría en la elaboración de los documentos de estrategias, guías metodológicas, protocolos y procedimientos que puedan ser implementados de manera permanente, independientemente del gobierno de turno.
5. Apoyo técnico-financiero para fortalecer las capacidades del recurso humano y de la logística. Una vez que se ha avanzado en los aspectos anteriores, el IICA y la FAO podrían analizar la cooperación que se le puede brindar a la UA en entrenamiento y suministro de logística para facilitar su accionar.
6. Acceso a fuentes de información nacional e internacional sobre el tema de agronegocios, mediante la facilitación de documentos, artículos, revistas sobre el tema y el pago de suscripciones para el desarrollo de iniciativas piloto de análisis de datos de mercados internacionales.

Bibliografía

- CAC/SICA/MIPRO/MAG/MAGA/SAG/MAGFOR/MIDA. Sin fecha. *Política Agrícola Centroamericana (PACA) 2008-2017*. Guatemala.
- De Bernardi, R. 2010. *Diagnóstico institucional, plan de fortalecimiento institucional, ventajas de la gestión por resultados sobre la gestión tradicional y plan de implementación*. SAG, Tegucigalpa (Honduras).
- IICA. 2009. *Información general sobre la agroindustria rural en Honduras*. Tegucigalpa (Honduras).
- República de Honduras. 2010. *Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022*. Tegucigalpa (Honduras).
- SAG. Sin fecha. *Política de Estado para el Sector Agroalimentario (PESA) 2004-2021*. Tegucigalpa (Honduras).
- SAG. Sin fecha. *Estrategia del Sector Público Agroalimentario (ESPA) 2010-2014*. Tegucigalpa (Honduras).
- SAG. 2011. *Plan de Inversión de País para el Sector Agroalimentario (PIPSA) 2011-2014*. Tegucigalpa (Honduras).
- SAG. 2012. *Documento marco de la Unidad de Agronegocios* (en construcción). Tegucigalpa (Honduras).
- Secretaría de Finanzas. 2011-2012. *Presupuesto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería* (SAG). Tegucigalpa (Honduras).
- Sepúlveda, S. et al. 2009. *Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT)*. San José (Costa Rica).

Anexo A

Diagrama de la metodología empleada en el desarrollo del presente estudio



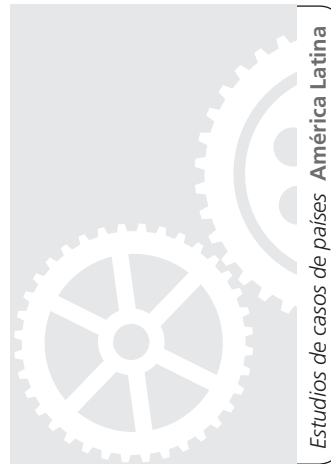
Anexo B

Lista de informantes clave entrevistados

Núm.	Nombre	Tipo de informante	Institución	Cargo
1	Ana Paola Pizzati	Otra institución de Gobierno	SIC	Subdirectora MIPYME
2	Rodolfo Álvarez	Socio para el desarrollo	PRONEGOCIOS/ PRONADERS	Coordinador Pronegocios
3	Herminia Palacios	Socio para el desarrollo	CATIE	Representante en Honduras
4	Jeovanny Pérez	Funcionario de SAG	DICTA	Director
	Armando Bustillo			Subdirector
	Ana Dunnaway			Asistente de dirección
5	Ángel Meza	Socio para el desarrollo	FUNDER	Coordinador de agronegocios
	Sandra Espinoza	Socio para el desarrollo	Zamorano	Coordinadora del proyecto BID/FOMIN-EAP
6 & 7	José Murillo			Especialista en inocuidad y gestión de calidad proyecto BID/FOMIN-EAP
8	Javier Barahona	Personal Unidad Agronegocios	SAG	Jefe Unidad de Agronegocios
9	Mirna Iris Pinto	Personal Unidad Agronegocios	SAG	Oficial de agronegocios
10	Claudia Terrazas	Socio para el desarrollo	COMRURAL	Especialista en mercados
11	Enrique Sabillón	Otra institución de Gobierno	Secretaría de Salud	Director General de Regulación Sanitaria (DGRS)
& 12	Iris Galeano		Secretaría de Salud	Jefe de Soporte Técnico Normativo/DGRS
13	Francisco Posas	Socio para el desarrollo	PYMERURAL	Coordinador
14	Arturo Oliva	Socio para el desarrollo	EMPRENDESUR	Coordinador
15	Edgardo Varela	Socio para el desarrollo	ACCESO	Gerente de mercado y logística
16	Gerardo Cruz	Personal Unidad Agronegocios	SAG	Oficial de agronegocios
17	Ana Posas	Funcionario SAG	SAG	Directora PRONAGRO
18	Juan Carlos Ordóñez	Funcionario SAG	SAG	Vice-Ministro SAG
19	Arnold Sánchez	Funcionario SAG	SAG	Asesor I del Ministro SAG
20	Coronado Benítez	Cliente	CREON	Gerente general
21	Ana Lucy Bengochea	Cliente	Comité de Redes de Organizaciones Comunitarias	Coordinadora

APOYO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL DESARROLLO DE LOS AGRONEGOCIOS INCLUYENTES

Análisis del modelo institucional de Honduras



El sistema agroalimentario está cambiando rápidamente en respuesta a la modernización de la agricultura y al cambio de los patrones de consumo en pos de alimentos inocuos, de calidad, y producidos de forma responsable para con la sociedad y el medioambiente. Este nuevo escenario convive con formas más tradicionales de agricultura familiar y subsistencia.

Dichos cambios han aumentado la presión sobre los Ministerios de Agricultura (MAG) en los países en desarrollo para que se involucren en el desarrollo incluyente de los agronegocios y la agroindustria. Por esta razón, durante la última década, muchos MAG han establecido Unidades de Agronegocios con funciones técnicas, políticas y de coordinación. Para funcionar bien, estas Unidades deben tener un mandato claro y estar equipadas con suficientes recursos financieros y personal cualificado, familiarizado con enfoques agroindustriales actuales (programas de agrocadenas, agricultura sustentable, alianzas público-privadas y agricultura por contrato). No obstante, esta situación ideal ocurre raramente, sobre todo porque se requiere un cambio de mentalidad para trascender la visión productivista, y avanzar hacia un enfoque de la granja a la mesa, que incluya aspectos de manejo poscosecha, comercialización y financiamiento.

La FAO ha realizado una encuesta en 71 países y ha analizado 21 estudios de caso en África, Asia y América Latina para conocer más sobre estas Unidades de Agronegocios. El objetivo principal ha sido extraer lecciones y buenas prácticas para orientar a los países miembros sobre cómo establecer y operar Unidades de Agronegocios que funcionen adecuadamente. Esta serie de estudios de casos monográficos presenta lo aprendido sobre estas Unidades y otras respuestas institucionales para reforzar el compromiso público con el desarrollo agroindustrial y de los agronegocios.